

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014. 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Erdős Csaba–Smuk Péter

RECENZÍÓ AZ ALKOTMÁNYOZÁS MAGYARORSZÁGON 2010–2011 CÍMŰ TANULMÁNYKÖTETRŐL¹

A recenzió bemutatja a 2011. február 4-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tanszékei által szervezett nagyszabású konferencia előadásainak szerkesztett változatait tartalmazó kétkötetes művet. Ennek keretében ismerteti az összességében csaknem 1000 oldal terjedelműre rúgó 46 tanulmány témáit, valamint részletesebben elemzi az alkotmányozás megítélésével foglalkozó cikkek főbb megállapításait. Zárásként a gyűjteményes mű jogtudományban elfoglalt helyére tér ki a recenzió.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

2011. február 4-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tanszékei nagyszabású konferenciát rendeztek az akkor folyamatban lévő alkotmányozásról. A konferencia hét szekciójában² elhangzott előadások alapján készült tanulmányokat tartalmazza a mű, amely az *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011* címet viseli, Drinóczi Tímea és Jakab András szerkesztésében, a Pázmány Press gondozásában,³ A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei – Tanulmányok

-
- ¹ DRINÓCZI Tímea–JAKAB András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE–JÁK, PTE–ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013.
- ² Alkotmányos alapértékek, szuverenitás, szimbólumok; Jogforrástan; Bíróságok, ügyészség, alkotmánybíráskodás, országgyűlési biztosok; Alapjogok; Kormányzati rendszer, helyi önkormányzatok; Gazdasági alkotmány, Választások és népszavazás.
- ³ A borítón és a címlapon a Pázmány Press szerepel kiadóként, míg a kolofonoldalon a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, a Szent István Társulat, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara.

című sorozat 13–14. köteteiként. Az öt fejezetben elhelyezett 46 tanulmány két vastos – 440 és 506 oldal terjedelmű – könyvet tölt meg, amelyeknek mindegyike a fent nevezett sorozat arculatába illeszkedő zöld-sárga borítóval, papírkötésben került ki a nyomdából.

A tanulmánykötet 2013 elején jelent meg, mintegy két évvel a konferenciát követően. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy számos, a kötetben található tanulmányt publikáltak a Pázmány Law Working Papers honlapján, így az érdeklődőknek nem kellett két esztendőre várnia a konferencián elhangzott előadások szerkesztett verziójára. Az elhúzódozó megjelenés az egyes tanulmányok eltérő megközelítésén is nyomot hagyott: van, amelyik az új alkotmány – akkor még nem is sejtve új nevét – koncepciójának szövegváltozataira reagál,⁴ több az alaptörvényt, sőt az elkészült sarkalatos törvényeket veszi górcső alá,⁵ s találunk olyan cikkeket is, amelyek a hazai alkotmány sorsától független témákkal, így különösen nemzetközi összehasonlítással, történeti elemzéssel foglalkoznak.⁶ Az a körülmény azonban, hogy a tanulmányok 2011 eleje és 2012 vége között különböző időpontokban születtek, nem rontja le a mű színvonalát. Egy konferenciakötet *sine qua nonja* egyébként is egy adott téma sok szempontú megvilágítása, jelen esetben pedig a jogrendszer átalakításának különböző állomásain – alkotmány, hivatalos és „magán-” alkotmánykonceptiók, alaptörvény, új (sarkalatos) törvények, alaptörvény-módosítások – született írásként jól tükrözik az adott időszak alkotmányjogi kihívásait, megoldandó kérdéseit és a tudományterület képviselőinek erről alkotott nézeteit.

2. TARTALMI ÁTTEKINTÉS

Ahogy már előrebocsátottuk, a mű öt fejezetből áll, amelyek közül három – „Alkotmányos alapértékek, szimbólumok és alapelvek”, „Alapvető jogok és kötelezettségek”, továbbá „Választások és népszavazás” – az első, míg a jogforrástannal és az államszervezettel foglalkozók a második kötetben kaptak helyet.

Az első fejezet – témájából adódóan is – a legheterogénebb. A benne foglalt nyolc tanulmány az alkotmányozás és az új alkotmány filozófiai kereteit boncolgatja.⁷ A környezetvédelem folyamatosan növekedő jelentőségére hívja fel az olvasó figyelmét az a tény, hogy két cikk is az alaptörvény „zöld” szabályaival foglalkozik.⁸ Ezek mellett az államcímer pajzson kívüli elemeinek, a preambulumban normativitásának és a nemzetfogalom (át)alakulásának is egy-egy tanulmányt szenteltek.⁹

Az alapvető jogok általános kérdéseivel – így az alapjogvédelem trendjeivel, illetve korlátozásaikkal – a vonatkozó fejezet két cikke foglalkozik,¹⁰ míg a tizenegy szerző az egyes alkotmányos jogokat választotta témául. Az élethez és az emberi méltósághoz való jogról és egy-máshoz való viszonyukról Jobbágyi Gábor, Tóth J. Zoltán és Zakariás Kinga tollából olvashatunk, s szintén három tanulmány fókuszál a gazdasági alapjogokra.¹¹

4 L. pl. ZAKARIÁS Kinga: *Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmánykonceptió tükrében*.

5 L. pl. HACK Péter: *Az ügyészség alkotmányos helyzete*.

6 L. pl. FEKETE Balázs: *Preambulumok és nyelvfilozófia, avagy a preambulumban normativitásáról másként*.

7 ÁDÁM Antal, CSINK Lóránt és SCHANDA Balázs cikkei.

8 ANTAL Attila és FODOR László tanulmányai.

9 BERÉNYI Iván, FEKETE Balázs és KÖRTVÉLYESI Zsolt írásai.

10 CHRONOWSKI Nóra és BALOGH Zsolt tanulmányai.

A gazdasági alkotmányossággal foglalkozik még – bár az államszervezeti fejezetben található írásaikban – Kecskő Gábor és Simon István is. Az alkotmányos büntetőjog kérdéskörét és a kommunikációs jogok családját is két-két¹² cikk érinti, de a kollektív munkavállalói jogok alaptörvénybeli megjelenésével is találkozhat a kötetben az olvasó.¹³

A kötet legrövidebb fejezetében egy-egy tanulmány foglalkozik a helyi és országos szintű népszavazással,¹⁴ míg Pap András László a nemzetiségek parlamenti képviseletéről írt. A jogforrástann területén a legtöbb szerzőt az uniós jog és a magyar jog viszonya foglalkoztatta,¹⁵ s részben ezt a témát érintette Varga Zs. András „magalkotmányról” szóló tanulmánya is. Kapcsolódva a belső jog autonómiájának kérdésköréhez, Molnár Tamás a nemzetközi jog és a magyar jog relációjáról szóló alaptörvényi rendelkezéseket elemezte. Fröhlich Johanna az alkotmányok stabilizálására irányuló örökkévalósági klauzulákról írt, míg Szilágyi Péter az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdéseiről.

Mind a tanulmányok számát (15), mind terjedelmét (347 oldal) tekintve a gyűjteményes mű leghosszabb fejezete az utolsó, amely az Államszervezeti jog címet viseli. A már említett közpénzügyi cikkek mellett itt találkozhat az olvasó Zlinszky Jánosnak A készülő alaptörvényhez című tanulmányával is, amelyben a professor emeritus építő kritikával illeti az alaptörvény valamennyi részét, erre tekintettel az jobban illeszkedett volna az első fejezetbe. Az Országgyűléssel, a kormányformával, a közigazgatással foglalkozik Orbán Balázs András, Seereiner Imre Alfonz, Szabó István és Térey Vilmos. Kovács Virág a köztársasági elnöki intézmény alaptörvényi szabályozásáról, míg Szentpéteri Nagy Richárd az államfői megbízatás időtartamáról írt, komparatív szemszögből vizsgálva azt. Hasonló témát választott Kelemen Katalin is, ő azonban a köztársasági elnöki megbízatás helyett az alkotmánybíróit – pontosabban az újrávalaszthatóságot – vette górcső alá. Az alkotmánybíráskodással rajta kívül még Csehi Zoltán foglalkozott, az alkotmányjogi panasz újraszabályozása kapcsán. Osztoivits András és Kapa Mátyás egyaránt a bíróságok új alkotmánybeli regulációját vizsgálta, Hack Péter pedig az ügyészség alkotmányos helyzetét. Történeti, keretbe ágyazott, a hatalommegosztás változásait bemutató tanulmányt olvashatunk Pomeisl András Józseftől.

3. AZ ALKOTMÁNYOZÁS MEGÍTÉLÉSE NÉHÁNY TANULMÁNY TÜKRÉBEN

Ahogy arra már rámutattunk, a kötet tanulmányai a közjog számos kérdését érintik, így még felületes ismertetésükre sincs mód e recenzió keretében. E korlátot figyelembe véve a mai alkotmányjog-tudomány egyik legfontosabb kérdésének – amely immár három éve folyamatosan aktuálisnak bizonyul –, az alkotmányozó hatalom határainak, a permanens alkotmányozás problematikájának a kötet szerzői általi megítélését mutatjuk be a következőkben.

11 KLICSU László, TÉGLÁSI András és TÓTH Tihamér cikkei.

12 LÉVAY Miklós és SZOMORA Zsolt, valamint HAJAS Barnabás és SCHWEITZER Gábor tanulmányai.

13 NACSA Beáta írása.

14 KIS Mónika Dorota és KOMÁROMI László cikkei.

15 CSUHÁNY Péter, KOVÁCS György és LÁNCOS Petra Lea tanulmányai.

Kimondottan ezzel a kérdéskörrel csak két tanulmány foglalkozik, azonban néhány további is érinti azt. Az első csoportba tartozik Csink Lóránt Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak? című cikke. A szerző kiindulópontja e tekintetben a politikai állam fogalma: leszögezi, hogy „az alkotmányozás elsősorban nem jogi, hanem politikai tevékenység”,¹⁶ amelyet azzal támaszt alá, hogy az alkotmányozás megindításáról, az állam- és kormányformáról szóló döntések meghozatala a politika térrénumába tartozik, azok helyessége jogilag megítélhetetlen. Az azonban már az alkotmányjogásznak is érdekes lehet, hogy léteznek-e olyan jogi értékek, elvek – mint például a jogállamiság –, amelyek örök érvényűek. Csink Lóránt erre a választ a holizmus és redukcionizmus mint tudományfilozófiai irányzatok összehasonlításával adja meg. A fogalmak tisztázását követően – a holizmus jellemzője az általános sémákban, az absztrakciókban való gondolkodás, így az egyedi ügyeket az általános szabályokból levezetve oldja meg; ezzel ellentétben a redukcionizmus a pragmatizmust helyezi előtérbe, s alulról fölfelé építkezés jellemzi¹⁷ – röviden bemutatja, hogy a kontinentális jogcsalád elsősorban holisztikus, míg a kínai redukcionista szemléletű. A kategóriapárt a magyar jogrendszerre alkalmazva kimutatja, hogy „2010-től kezdve a jogalkotói gyakorlat a redukcionizmus irányába tolódott el”,¹⁸ amit elsősorban az alkotmány- és alaptörvény-módosítások nagy számával és jellegével magyaráz. Megfogalmazásában az „alkotmány módosításoknak a száma is figyelemre méltó, de még szemléletesebb, hogy e módosítások több mint a fele egyedi célokat szolgált, és/vagy nem volt jövőre irányuló”.¹⁹ A szerző egyúttal leszögezi, hogy a redukcionizmus irányába való elmozdulás nem feltétlenül rossz, hiszen a filozófiai irányzatok helyességének megítélése nem a jogra tartozik, a jogász legfeljebb csak tényként állapíthatja meg a jogrendszer mozgásának irányát. Bár választott témánk szempontjából Csink Lóránt cikke figyelemre méltó, szívesen olvastunk volna még arról, hogy hol húzza meg a redukcionizmus határát a holizmussal szemben, a praktikus alkotmány módosításokét, a permanens alkotmányozását a jogállammal szemben, azaz arról, hogy örök érvényű-e a jogállamiság.

Hasonló problémát vizsgál Szilágyi Péter Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai című tanulmánya. Ebben – hasonlóan Csinkhez – rámutat arra, hogy az alkotmányozás kérdéskörét extrakonstitucionálisnak tartja, ekképpen annak vizsgálatára az államelmélet, nem pedig a szakjogtudományi jellegű alkotmányjogtudomány tarthat elsősorban igényt. A cikk középpontjában Carl Schmitt Verfassungslehre című műve áll, valamint annak Hermann Heller-i kritikája, amelynek forrása Allgemeine Staatslehre című a befejezetlen mű. A tanulmány legnagyobb erénye az schmitti elmélet és az aktuális magyarországi viszonyok – a szerző bevallása szerint pusztán véletlennek betudható – egybeesése. Szilágyi először rámutat az alkotmány Schmitt által használt fogalmaira, valamint az alkotmány és az alkotmánytörvény distinkciójára, amely a német teoretikus decizionista felfogásának következménye és egyúttal – megítélésünk szerint – a tanulmány legfigyelemreméltóbb része. Az alkotmány és az alkotmánytörvény közti különbség azok

anyagi jogforrásának elválasztását is indokolja, valamint a két kategória funkcióbeli eltérését is magában rejt. Az elmélet szerint az alkotmány az alkotmányozó – ideáltipikus esetben a nép, egyébként a monarcha vagy az elit – döntése, amely az alkotmányozó jellegénél fogva csak a jogelvek, a politikai berendezkedés fő irányait tartalmazza. A néppel mint alkotmányozó hatalommal jól példázza a szerző az alkotmányozás és az alkotmánytörvény-alkotás közti különbséget: míg az előbbire kétséget kizáróan képes a nép – különösen forradalmi változások idején nemet mondani a fennálló rezsimre –, részletes normaalkotásra nem.²⁰

Sajnálatos vonása ugyanakkor az alkotmányozásnak, hogy terméke – éppen általánossága miatt – könnyen félremagyarázható, így az alkotmánytörvény-alkotó hatalommal kapcsolatos alapvető elvárás, hogy az az alkotmányozó hatalom iránymutatásainak megfelelő alkotmánytörvényt hozzon létre, ellenkező esetben legitimációját veszti. Ennek ellenére e logika mentén belátható az alkotmányozó hatalomnak az alkotmánytörvény-alkotó hatalom fölé rendeltsége. Ezzel kapcsolatban mutat rá Szilágyi arra, hogy az írott alkotmányokba – azaz a schmitti terminológia szerinti alkotmánytörvényekbe – számos olyan rendelkezés került-került, amely nem szükségképpen „alkotmányba való”. Ezt a weimari köztársaság alkotmányának elemzésével támasztotta alá Schmitt nyomán, és a jelenséget pedig azzal indokolta, hogy az alaptörvény-alkotó ily módon kíván kőbe vésni bizonyos, általa fontosnak vagy előnyösnek vélt szabályokat. Ebből következően lehetőség van arra, hogy súlyuk szerint megkülönböztessük az alkotmánytörvénybe foglalt szabályokat, így beszéljünk szükségszerű vagy lényegi és ezeken kívül eső regulákról. Ha pedig ez így van, akkor az úgynevezett alkotmányváltozásokra is alapvető hatást gyakorol.

Itt a mű újabb, kifejezetten aktuálisnak nevezhető részéhez érkeztünk. A német gondolkodó ugyanis három, egymástól jól elkülöníthető kategóriába sorolta az alkotmányváltozásokat, úgy, hogy a distinkció gyakorlati jelentőségre is szert tesz. Az első eset az alkotmány megsemmisítés, amely tulajdonképpen az alkotmányozó hatalom megsemmisítését is jelenti. Erre szolgál példaként a francia forradalom, amely a korábbi alkotmányt megalkotó monarchát elsöpörve – majd fizikailag is megsemmisítve – adott (új) alkotmánytörvényt az országnak. A következő kategória az alkotmány(törvény)-váltás. Ez több a harmadik típusnak nevezett alkotmány(törvény)-módosításnál, de kevesebb az alkotmány megsemmisítésnél, ugyanis az alkotmánytörvény lecserélésével jár, de az alkotmányozó hatalom változatlan marad. Francia példánál maradva, szükség volt az életképtelen negyedik köztársaság meghaladására, így a francia nép népszavazás útján létrehozta az 1958-as alkotmányt, amelynek a jelentősége a kormányformaváltásban érhető tetten. A De Gaulle-i alkotmány példája azt is jól mutatja, hogy az alkotmány(törvény)-váltás esetén az alkotmány módosítására vonatkozó szabályok betartása nem kérhető számon.

A legaktuálisabb az alkotmány módosító hatalom kötöttségének kérdése, különösen a 45/2012. (XII. 29.) AB-határozat az alaptörvény erre reagáló negyedik módosítása tükrében. Az alkotmány módosító hatalom Schmitt szerint politikailag kötött: az alkotmánytörvény lényegi elemeit az alkotmány módosító hatalom nem érintheti. Itt visszatérünk az alkotmány-

16 I. kötet 62. o.

17 Nagyon hasonló jelentéstartalmú a dedukció–indukció párja is, bár ezt a szerző nem említi.

18 I. kötet 65. o.

19 I. kötet 67. o.

20 II. kötet 105. o.

törvények kettős tartalmához, amelyet – „alkotmányjogiasabb” megközelítésben – örökkévalósági klauzulaként ismerhetünk, és amely közel áll a Magyarországon elsősorban Varga Zs. András művei alapján ismertté vált magalkotmány koncepciójához is. Ezen összefüggésre hivatkozik Fröhlich Johanna is, amikor az örökkévalósági klauzulákra – amelyeket kiváloán rendszerezett – az alkotmányellenes alkotmánymódosítás alapjaiként tekint, és egyébként a schmitti elgondolástól függetlenül jut ezen következtetésre. Hangsúlyozza egyúttal, hogy ezzel ellentmond az alkotmány homogenitása, zárt jellege, valamint hogy ez súlyosan sérti a parlamenti szuverenitást.²¹ Megjegyzendő, hogy itt csak akkor beszélhetünk a parlamenti szuverenitás korlátozásáról, ha a parlament az alkotmányozó (alkotmánytörvény-alkotó) hatalom. Valójában tehát – a Fröhlichnél szét nem váló – alkotmányozó és alkotmánytörvény-alkotó hatalom temporális időbeli kötöttségéről van szó. Ez önmagában ellentmond az alkotmányozó hatalom változási lehetőségének, nem magyarázza azt, hogy miért ne térhetne el az alkotmányozó a korábbi álláspontjától. Természetesen Schmitt elmélete is csak az alkotmánytörvény lényegi tartalmának módosításától véd, az alkotmány változásának lehetőségét fenntartja. A hangsúlyos eltérés azonban az, hogy az alkotmány lényegi elemeinek megváltoztatására csak forradalmi helyzet adhat okot, így ez a feltétel jelentősen szűkíti a lényegi részek–örökkévalósági klauzulák módosításának lehetőségét. Varga Zs. András a magalkotmány védelmében azt írja: annak szükségességét támasztja alá az, hogy a magalkotmány akár megváltoztathatatlanságot is élvezhetne, míg az alkotmány többi – sarkalatos törvényi szintű – összetevője az átlagosnál szigorúbb módon, de módosítható maradhatna.²²

Visszatérve Szilágyi tanulmányára, az alkotmányozó, alkotmánytörvény-alkotó és azt módosító hatalom mellett a törvényhozó hatalmat is megkülönbözteti. Itt kapcsolódik össze gondolatmenetünk a Csink Lóránt tanulmányában megállapított következtetéssel, miszerint az Országgyűlés gyakorlata redukcionista irányba mozdult el, vagy másképpen kifejezve, a törvényhozó hatalom nem képes ellenállni az alaptörvény-módosítás csábításának, s ezzel praktikusán kívánja megelőzni vagy orvosolni a törvényhozás termékeinek alaptörvény-ellenesnek nyilvánítását és esetleges megsemmisítését.

4. A KÖTET ÉRTÉKE ÉS HELYE A HAZAI JOGTUDOMÁNYBAN

A kézben tartott kötet a magyarországi alkotmányozás sajátosságainak lenyomata is. Az alkotmányjogászai és általában jogászai, jogtudományi szakmai szféra meglehetősen mellőzöttnek érezhette magát az alkotmány létrehozásának folyamatában. Az Országgyűlés előkészítő bizottsága által bekért és a szakmai és társadalmi szervezetek által különböző őszinteséggel és igényességgel elkészített vélemények, javaslatok hatását – de általában: felhasználásukat – csak nyomokban lehetett felfedezni az alkotmánykonceptió elkészítésekor. Nem beszélve az alaptörvénynek az Országgyűléshez benyújtott, a koncepciótól eltérő szövegjavaslatáról.

Az akadémiai és egyetemi fórumok – sőt az Országgyűlés bizottságai – több konferenciát is szerveztek az alkotmányozás történeti pillanatának megragadására, több-kevesebb szak-

mai vagy tudományos eredményt felmutatva. Amely konferencia előadóinak tanulmányait olvashatjuk jelen kötetben, több alkalommal is hangot adott ezen jelenségnek: mind a mellőzöttségnek, mind a „konferenciázgatás” értelmének-értelmetlenségének. Azt minden bizonnyal megállapíthatjuk azonban, hogy a szervezők munkáját a legnagyobb dicséret illeti, hiszen a rendezvény s ez a kötet nem címkézhető az alaptörvény „barátainak” vagy „ellenégeinek” opusaként.²³

A tanulmánykötet elsősorban informatív jelleggel, forrásműként fogható fel az alaptörvényről vagy annak megalkotásáról folyó diskurzusok számára. Leképezi a hazai jogtudomány 2011–12-beni állapotát, aktuális tematikáját. Amint a szerkesztők jóindulatúan s talán naivan megjegyzik előszavukban: az alaptörvény hibáinak javításához is hozzájárulhat. Az alkotmányozás ugyan politikai döntésként is megközelíthető, mint fentebb körüljártuk, a jogintézmények dogmatikája, megkonstruálása azonban a jogtudományi elemzések elsődleges terepe. A magyar jogrendszer ritkán látott gyorsaságú és mélységű átprogramozásának tanúi és szakértői nyilatkoznak meg ebben a kötetben, s felmutatják, hogy a politikai döntések számára a jogtudományi értékek és összefüggések is biztos tájékozási pontként szolgálhatnak, szolgálhattak volna.

És ezzel talán közelebb is lennénk egy konszenzusosabb alkotmányozáshoz.

²¹ II. kötet 35–36. o.

²² II. kötet 153. o.

²³ Mint ahogy az megtörtént a következő kötetek kapcsán: *The Basic Law of Hungary – A First Commentary* (eds. CSINK L.–SCHANDA B.–VARGA Zs. A.). Dublin, 2012, Clarus Press; és *Constitution for a Disunited Nation* (ed. TÓTH G. A.), Budapest, 2012, CEU Press.